



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 10 de junio de 2024
(OR. en)

10411/24

LIMITE

AG 109
INST 198

NOTA

De: Presidencia

A: Consejo

Asunto: El futuro de Europa
- Informe de situación de la Presidencia

Adjunto se remite a las delegaciones el informe de situación de la Presidencia sobre los trabajos realizados durante la Presidencia belga acerca del asunto de referencia, que se presentará en el Consejo de Asuntos Generales del 25 de junio de 2024 en el punto «Varios».

PUBLIC

Informe de situación de la Presidencia belga sobre el futuro de Europa

I. Introducción

Tal como expusieron los jefes de Estado o de Gobierno de la UE en la Declaración de Granada (6 de octubre de 2023) y en el Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2023¹, paralelamente a la labor de reforma de los países que aspiran a ser Estados miembros, la UE debe establecer las bases y reformas internas necesarias para ser más fuerte y para potenciar la soberanía europea. En el mismo sentido, los días 14 y 15 de diciembre de 2023 el Consejo Europeo manifestó que el éxito de la integración europea exige que las políticas de la Unión estén adaptadas al futuro y se financien de manera sostenible, conforme a los valores en los que se fundamenta la Unión, y que las instituciones de la UE sigan funcionando de modo eficaz. El Consejo Europeo decidió adoptar además, a más tardar en el verano de 2024, unas Conclusiones en torno a una hoja de ruta de los futuros trabajos sobre las reformas internas.

En este contexto, en apoyo de los trabajos del Consejo Europeo y partiendo de la labor realizada bajo las Presidencias sueca y española, la Presidencia belga facilitó entre enero y junio de 2024 los trabajos sobre el futuro de Europa y, en particular, sobre las reformas internas de la UE. Mantuvo sendos cambios de impresiones en la reunión informal de los directores generales de Asuntos Europeos de los días 18 y 19 de enero, en el Consejo de Asuntos Generales del 19 de marzo y en la sesión informal del Consejo de Asuntos Generales del 30 de abril. En este último Consejo se incluyeron sesiones específicas sobre el Estado de Derecho y sobre los posibles elementos constitutivos de una hoja de ruta para las reformas internas. De forma paralela, la Presidencia alimentó una reflexión en profundidad con actos específicos, concretamente un seminario de los directores de Asuntos Institucionales de la UE acerca del potencial de los Tratados de la UE para la toma de decisiones en la Unión, los días 14 y 15 de marzo, y la Conferencia anual sobre el presupuesto de la UE el 29 de abril, organizada conjuntamente con la Comisión, que estuvo centrada en la función que cumple el presupuesto de la UE para preparar a Europa de cara al futuro y a la que siguió un seminario de expertos.

II. Principales conclusiones

De los debates mencionados sobre los distintos aspectos de las reformas internas de la UE procede extraer varias conclusiones que podrían servir para sustentar los trabajos del Consejo Europeo y de las próximas Presidencias del Consejo.

¹ EUCO 20/23

La UE tal como la conocemos no fue concebida para el orden mundial polarizado y fragmentado de hoy en día. Durante la Presidencia belga se puso de manifiesto una convergencia en torno a la idea de que la necesidad de reformas radica en el triple reto para la UE de 1) mantener y mejorar su funcionamiento interno y su capacidad de actuación, 2) adaptarse a un nuevo entorno geopolítico y a un mundo en rápida evolución y 3) prepararse para la ampliación, con el fin de ofrecer a la ciudadanía actual y futura la perspectiva sostenida de que la Unión fomenta y garantiza su prosperidad y su seguridad. Este razonamiento debe seguir vertebrando nuestros futuros trabajos.

A. Valores de la UE

La UE es principalmente una unión de valores basada en el respeto del Estado de Derecho y la democracia. Tanto la UE como los países que aspiran a ser miembros deben velar permanentemente por que el Estado de Derecho siga siendo el alma no solo de la propia UE sino también del proceso de adhesión. Por consiguiente, deben seguir utilizándose los mecanismos existentes con celeridad y eficacia para proteger los valores de la UE tan pronto como estén amenazados. Los Estados miembros consideraron que, entre otras herramientas, el conjunto de instrumentos relativos al Estado de Derecho consta ya de suficientes recursos y, si se aprovecha todo su potencial, permitiría seguir avanzando. Es necesario proseguir la reflexión sobre la manera de seguir reforzando estos instrumentos a fin de velar por que el Estado de Derecho se respete sistemáticamente en toda la UE; pero, por el momento, no se considera conveniente una revisión de los Tratados a este respecto. Se recalcó la importancia de la Fiscalía Europea, y se expresó un fuerte respaldo a que los países candidatos cooperen con ella estrechamente. Los Estados miembros también hicieron hincapié en la eficacia de la condicionalidad financiera, aunque señalaron la conveniencia de aclarar en mayor medida algunos procedimientos. Por otra parte, los Estados miembros subrayaron el papel crucial que desempeña la sociedad civil, así como la necesidad de aclarar el procedimiento del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE), en particular en cuanto al calendario y a la posible suspensión de derechos. Por último, los Estados miembros podrían apoyar la inclusión de los países candidatos en el diálogo anual sobre el Estado de Derecho.

B. Las políticas de la UE

Los Estados miembros consideraron que en los trabajos sobre las reformas internas se deberían examinar todas las políticas pertinentes de la UE. Entre ellas cabe mencionar tanto las políticas con mayor probabilidad de que les afecte la ampliación como aquellas que requieren una perspectiva de futuro, en particular a raíz de las crisis que se han ido sucediendo en Europa. Esta reflexión debe realizarse teniendo en mente los objetivos estratégicos a largo plazo para el próximo ciclo institucional, así como otros retos y tendencias con una perspectiva a más largo plazo. Concretamente, entre las políticas fundamentales de la UE que requieren un examen minucioso se destacaron específicamente el mercado único, la competitividad de la UE, la política agrícola común y la política de cohesión. También se consideraron fundamentales en este contexto la política en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la política común de seguridad y defensa (PCSD). Los Estados miembros plantearon además la importancia de las políticas sectoriales que se detallan en la Declaración de

Granada, como las relativas a la competitividad, la defensa y la industria de la defensa, la seguridad económica, la preparación frente a las crisis y la transición ecológica y digital. Es fundamental utilizar a este respecto una perspectiva estratégica para que los responsables políticos mantengan el rumbo.

Los Estados miembros también subrayaron la importancia de disponer de evaluaciones, análisis y datos. En este contexto, se mencionaron los próximos exámenes en profundidad de las políticas que presentará la Comisión², el informe de Enrico Letta sobre el futuro del mercado único y el próximo informe de Mario Draghi sobre el futuro de la competitividad europea.

C. Presupuesto de la UE

Habida cuenta de las necesidades de financiación derivadas de los retos actuales y futuros, el presupuesto de la UE tendrá un cometido fundamental a la hora de abordar las prioridades comunes de la UE y para que la UE desempeñe un papel geopolítico. Se reconoció ampliamente que el futuro presupuesto de la UE deberá debatirse y decidirse teniendo en cuenta el contexto general del próximo marco financiero plurianual (MFP). Se pidió cautela respecto al mantenimiento del *statu quo* para las negociaciones del próximo MFP.

En cuanto al componente de gasto del presupuesto de la UE, el carácter innovador de los instrumentos orientados a los resultados que combinan reformas e inversiones está alimentando actualmente el debate sobre la configuración de los futuros instrumentos de gasto de la UE. Por otra parte, es demasiado pronto para extraer conclusiones sobre la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Paralelamente, los Estados miembros también pidieron medidas concretas para aliviar la carga administrativa asociada a la ejecución de los fondos de la UE.

Por lo respecta a la parte de ingresos del presupuesto de la UE, no se ha avanzado en la consecución de una decisión unánime sobre la propuesta ajustada de nuevos recursos propios, presentada por la Comisión el 20 de junio de 2023, a pesar de las Conclusiones del Consejo Europeo de 1 de febrero de 2024 en las que se reafirmaba el compromiso de la Unión de seguir trabajando para instaurar nuevos recursos propios. Dado que pronto se cumplirá la fecha límite del 1 de enero de 2028 para iniciar el reembolso del principal de los fondos «Next Generation EU», será fundamental avanzar en la parte de los ingresos del presupuesto de la UE. Aunque muchos consideran que las negociaciones sobre nuevos recursos propios deben ir de la mano de las negociaciones sobre el MFP posterior a 2027, otros siguen aspirando a llegar a un acuerdo antes de que se presente la propuesta para el próximo MFP. Varios Estados miembros mencionaron que el reparto equitativo de la carga entre los Estados miembros debe seguir siendo el elemento general que guíe la instauración de nuevos recursos propios, con la clave RNB como objetivo claro, a fin de evitar un juego de suma

² El 20 de marzo de 2024, la Comisión adoptó una Comunicación sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación, como contribución de cara a la adopción, en el verano de 2024, de las Conclusiones del Consejo Europeo sobre una hoja de ruta de los futuros trabajos y preparación del terreno para los exámenes en profundidad de las políticas que se prevé que presente la Comisión a principios de 2025.

cero entre los Estados miembros. Los Estados miembros se mostraron partidarios asimismo de los recursos propios verdaderos que (ya) no proceden de los presupuestos nacionales.

D. Gobernanza de la UE

En varias reuniones se confirmó la necesidad de que la UE mantenga y mejore su capacidad de actuación en relación con su funcionamiento interno. Al mismo tiempo, el apoyo general recayó en un enfoque pragmático, subrayando la necesidad de estudiar las posibilidades y flexibilidades de los vigentes Tratados de la UE para alcanzar este objetivo. La Presidencia obtuvo un amplio apoyo a la hora de hacer extensivos los debates sobre los procedimientos de toma de decisiones al tema más amplio de la gobernanza, que también abarca las iniciativas de reforma con el fin de mejorar los métodos de trabajo generales y el funcionamiento de la UE y sus instituciones, desde la concepción de las políticas, las evaluaciones de impacto y el análisis hasta la aplicación. Estas iniciativas de reforma deben mejorar tanto la fuerza ejecutiva como la ejecución de las políticas y la legislación de la UE.

Recabó cierto apoyo la posibilidad de ampliar el recurso a la votación por mayoría cualificada en algunos (subcampos temáticos de) ámbitos de actuación (como la PESC, las políticas sociales, la fiscalidad y el mercado interior), activando las cláusulas pasarela previstas en los Tratados. Se recordó la importancia de disponer de un mecanismo de acompañamiento para preservar los intereses vitales de los Estados miembros.

En el caso de la unanimidad, se estudió la posibilidad de un mayor recurso a la abstención constructiva en la PESC. Se debatió otra posible vía consistente en regular el uso del derecho de veto mediante el compromiso político de los miembros del Consejo de limitar que se recurra a ese derecho solo por motivos vitales y explícitos de política nacional directamente relacionados con el acto específico en cuestión, en consonancia con el principio de cooperación leal. También se estudió otra vía para que los Estados miembros se comprometan políticamente a explicar su voto cuando hagan uso de su derecho de veto.

E. Futuros trabajos relativos a las reformas internas de la UE

Se espera que el Consejo Europeo, en su reunión de finales de junio de 2024, adopte unas Conclusiones sobre una hoja de ruta de los futuros trabajos relativos a las reformas internas, tal como anunció en sus Conclusiones de los días 14 y 15 de diciembre de 2023.

Para contribuir a los trabajos del Consejo Europeo, los Estados miembros debatieron posibles elementos constitutivos de esa hoja de ruta en sus sesiones del Consejo de Asuntos Generales y en la sesión informal del Consejo de Asuntos Generales, sobre la base de una nota de la Presidencia.

El planteamiento de la Presidencia recibió un rotundo apoyo de los Estados miembros. En este contexto, varios Estados miembros se refirieron a los tres factores que sustentan el programa de reformas internas, destacando la necesidad de que la UE esté preparada para afrontar los retos futuros. Hubo un amplio apoyo para que el trabajo sobre las reformas se centre en los valores, las políticas, el presupuesto y la gobernanza de la UE, mientras que el presupuesto se abordará teniendo en cuenta las próximas negociaciones sobre el MFP. El debate sobre la posible adaptación formal de los procedimientos de toma de decisiones requerirá más tiempo. Los Estados miembros subrayaron la importancia de una mejor comunicación con los ciudadanos en este contexto, a fin de garantizar el apoyo público a las reformas.

Al hilo de estos debates, se incluyen en el anexo del presente informe de situación los posibles elementos para una hoja de ruta propuesta por la Presidencia.

Posibles elementos para una hoja de ruta sobre las reformas internas

Como recordó el Consejo Europeo en su reunión de los días 23 y 24 de junio de 2022, la integración de los nuevos Estados miembros en la UE depende del cumplimiento de los criterios de Copenhague¹ en sus diferentes aspectos: i) los dirigidos a los países candidatos; y ii) el dirigido a la propia UE, sobre su capacidad para mantener y profundizar su propio desarrollo, incluida su capacidad de integrar nuevos miembros.

En consonancia con la Declaración de Granada, el Consejo Europeo declaró que «*A medida que se amplía la Unión, el éxito de la integración europea exige que las políticas de la Unión estén adaptadas al futuro y se financien de manera sostenible, conforme a los valores en los que se fundamenta la Unión, y que las instituciones de la UE sigan funcionando de modo eficaz*»², y que la ampliación y las reformas internas deben «*avanzar en paralelo para garantizar que tanto los futuros Estados miembros como la UE estén preparados en el momento de la adhesión*»³.

El objetivo de la presente nota es proporcionar posibles elementos para la hoja de ruta de los futuros trabajos sobre las reformas internas, que adoptará el Consejo Europeo antes del verano de 2024. Partiendo de los esfuerzos de las Presidencias sueca y española, estos elementos se basan en los debates sobre el futuro de Europa en el Consejo de Asuntos Generales (19 de marzo de 2024), en la reunión informal de ministros de Asuntos Europeos (30 de abril de 2024) y en la reunión informal de directores generales de Asuntos Europeos (19 de enero de 2024), así como en la Comunicación sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación adoptada el 20 de marzo de 2024.

Principios fundamentales

- El objetivo básico de las reformas es ofrecer a todos los ciudadanos actuales y futuros de la UE la perspectiva sostenida de que la Unión fomenta y garantiza su prosperidad y seguridad, mediante la unidad y la solidaridad, la cooperación sincera e integradora, y el respeto del principio de subsidiariedad.
- El programa de reformas internas está basado en tres factores:
 - La necesidad de que la UE mantenga y mejore su capacidad de actuación en relación con su funcionamiento interno.

¹ Consejo Europeo de Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993, Conclusiones de la Presidencia.

² Conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2023.

³ Conclusiones del Consejo Europeo de 21 y 22 de marzo de 2024.

- La necesidad de que la UE se adapte a un nuevo entorno geopolítico y a un mundo en rápida transformación.
- La necesidad de que la UE se prepare para la ampliación. Este proceso de reformas debe realizarse en paralelo al proceso de ampliación. El proceso de ampliación se basa en los méritos y sigue su propio ritmo.
- En el trabajo sobre las reformas internas y la mejora de la gobernanza de la UE deben estudiarse todas las flexibilidades y potencialidades.
- La hoja de ruta debería establecer el proceso de trabajo sobre las reformas internas de manera pragmática, seguir siendo flexible y en caso necesario se completaría y desarrollaría.
- Los trabajos sobre las reformas internas de la UE deben basarse en los cuatro bloques siguientes: Los valores de la UE como marco fundamental y general, las políticas de la UE, el presupuesto de la UE (teniendo en cuenta las negociaciones del MFP) y la gobernanza de la UE.
- Podrían incluirse en la hoja de ruta calendarios políticos, más que plazos artificiales o absolutos, en particular la Agenda Estratégica, la propuesta de la Comisión para el próximo MFP prevista para julio de 2025 y los exámenes exhaustivos de las políticas por parte de la Comisión previstos para 2025.
- Los Estados miembros deben impulsar el proceso a distintos niveles:
 - El Consejo Europeo dirigirá el proceso, proporcionará orientación estratégica y encomendará tareas al Consejo de Asuntos Generales.
 - El Consejo de Asuntos Generales preparará los debates del Consejo Europeo, dará seguimiento a las orientaciones del Consejo Europeo y a las tareas que este le haya encomendado y coordinará las posibles contribuciones de otras formaciones del Consejo si procede.
 - El Coreper preparará los debates del Consejo de Asuntos Generales y del Consejo Europeo en esta materia.
 - Se estudiará la posibilidad de un apoyo al trabajo del Consejo en esta materia por parte de expertos/altos funcionarios de los Estados miembros.
- Este proceso dirigido por los Estados miembros debe contar con el apoyo de la Presidencia del Consejo en cooperación con la SGC.
- Las reflexiones sobre las reformas requieren análisis, evaluaciones y datos. En particular, las aportaciones de la Comisión serán importantes, empezando por su Comunicación sobre las reformas y las revisiones de las políticas previa a la ampliación (20 de marzo de 2024) y sus próximas evaluaciones políticas exhaustivas (previstas para 2025) y otras posibles evaluaciones e informes (como el informe de alto nivel sobre el futuro del mercado único y el informe sobre el futuro de la competitividad europea). Además, el 29 de febrero de 2024, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre la profundización de la integración en la UE con vistas a una futura ampliación.
- La comunicación, la transparencia y la participación de los ciudadanos son importantes en este contexto para garantizar el apoyo público al proceso. Los preparativos que deben llevar a cabo los países candidatos, por una parte, y la UE, por otra, deben explicarse claramente a los ciudadanos. Lo mismo ocurre con los beneficios de la ampliación y las reformas internas de la UE, en particular en relación con las medidas adoptadas para hacer frente a los retos conexos.

Principales fases

Fase 1: Definición de ambiciones a largo plazo y objetivos comunes de una UE ampliada y preparada para el futuro, capaz de actuar eficazmente en una nueva realidad geopolítica y con retos cada vez más complejos, y formas de conseguirlo (este ejercicio incluye la Agenda Estratégica 2024-2029, que deberá adoptar el Consejo Europeo en junio de 2024, pero va más allá de esta).

Fase 2: Reflexiones sobre posibles reformas relativas a: 1) los valores de la UE, 2) las políticas de la UE, 3) el presupuesto de la UE, y

4) la gobernanza de la UE

1. Valores de la UE: reflexión sobre el modo de seguir reforzando los instrumentos y procesos existentes de la UE para garantizar el respeto y la protección del Estado de Derecho y los valores fundamentales en toda la UE.
2. Políticas de la UE: es preciso seguir determinando, definiendo, elaborando y revisando las políticas de la UE, incluidos, entre otras cuestiones, el mercado único, la competitividad y las políticas clave conexas, la transición ecológica y digital, la política agrícola común, la política de cohesión, el espacio de libertad, seguridad y justicia y la política exterior y de seguridad común. Las reflexiones deben apoyarse en datos, en particular los próximos exámenes exhaustivos de las políticas por parte de la Comisión previstos para 2025. Además del impacto de la ampliación, también deben tenerse en cuenta las prioridades políticas definidas en la Agenda Estratégica.
3. Presupuesto de la UE: tal como anunció en su Comunicación sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación, el proceso de ampliación será uno de los temas que se tendrán en cuenta en la siguiente propuesta de la Comisión para el próximo MFP (2028-2035), prevista para julio de 2025. Teniendo en cuenta los debates sobre el próximo MFP, deberíamos examinar cómo debería o podría evolucionar el futuro presupuesto de la UE, incluso mediante la posible reforma del sistema de recursos propios.
4. Gobernanza de la UE: deberíamos explorar las potencialidades y flexibilidades que ofrece al actual marco del Tratado, entre otras cosas en relación con:
 - los métodos de trabajo de las instituciones, desde la concepción y el análisis de las políticas hasta la aplicación y el cumplimiento;
 - la capacidad de decisión del Consejo, que podría mejorarse con el tiempo mediante la activación de cláusulas pasarela vinculadas a mecanismos de salvaguardia adecuados, así como encauzando el uso de los derechos de veto;
 - la integración gradual, facilitando una aplicación paulatina, pero también reversible, de las medidas, los derechos y las obligaciones a lo largo del tiempo, sobre la base de los instrumentos jurídicos pertinentes, reconociendo plenamente al mismo tiempo que el objetivo último del proceso es la plena adhesión, y preservando totalmente la integridad de la Unión;
 - permitir que algunos Estados miembros cooperen más estrechamente en casos específicos (gracias, por ejemplo, a una cooperación reforzada), manteniendo la apertura y la integración y respetando los principios fundamentales y la integridad de la Unión, incluido el mercado único.

Fase 3: Reflexiones sobre los instrumentos y las formas de introducir esas posibles reformas. En este contexto, en su reciente Comunicación sobre las reformas y las revisiones de las políticas previas a la ampliación, la Comisión ha anunciado posibles propuestas de reforma de fondo en sectores concretos, basándose en los resultados de las revisiones.